

## 近代天皇制国家論についての覚書 (3)

小 松 和 生

### 目 次

#### I 序論 ——研究の視角——

- 〔1〕 天皇制論展開の前提
- 〔2〕 最近の天皇制論の概括
  - (1) 国家形態と国家の階級的性格
  - (2) 天皇の二つの作用をめぐって
- 〔3〕 天皇制論への一つの展望
  - (1) 人民闘争史との関連
  - (2) 国家形態論レベルと国家類型論レベル——狭義の国家と広義の国家——
  - (3) 統一戦線論の視角 (以上23巻2号)
- 〔補論〕 天皇制国家の時期区分
  - (1) 天皇制絶対主義国家
  - (2) 絶対主義的天皇制国家

#### II 天皇制維新政権の権力構造

- 〔1〕 幕末・維新期の社会情勢
  - (1) 開港と原蓄
  - (2) 維新期の産業・貿易構造
  - (3) 幕末・維新期の階級闘争
- 〔2〕 対外関係 ——従属と侵略の起点——
  - (1) 戊辰戦争と列強の局外中立宣言
  - (2) 対列強外交
  - (3) 対アジア外交
- 〔3〕 統治機構
  - (1) 中央統治機構
  - (2) 地方統治機構
  - (3) 軍事機構

〔4〕 財政・金融政策 ——由利財政をめぐる——

〔5〕 小括 (以上25巻2号)

### Ⅲ 天皇制絶対主義の確立過程

#### 〔1〕 内務省体制の成立

- (1) 条約改正問題とアジア関係
- (2) 工部省事業と地租改正の着手
- (3) 農民一揆と民権運動の胎動
- (4) 太政官制の強化と内務省設置 (以上本号)

### Ⅲ 天皇制絶対主義の確立過程

#### 〔1〕 内務省体制の成立

##### (1) 条約改正問題とアジア関係

##### ① 対欧米関係

ブルジョアジーは、自己の商品・原料市場拡大のために、「重砲」でもって後進国に資本制的生産様式の採用を強制する。「一言でいえば、ブルジョアジーは、自分の姿に似せて一つの世界をつくりだす」のである。<sup>(1)</sup>

1871(M4)年の7月維新政権は廃藩置県によって天皇制絶対主義を統治形態とした統一国家を実現・成立させたが、対欧米関係では、同年10月には岩倉らをまず欧米に派遣する。それまでの経過・前提としては、1868(M1)年1月に王政復古通告と同時に幕府締結の条約遵守通告、翌年2月には議定岩倉が条約改正建議を行なうが、同2月には、英公使パークスから樺太放棄を勧告される等、未だ自主外交主張には程遠い段階であった。このことは、1870(M3)年10月沢外務卿が英公使に横浜駐屯軍隊撤退要求を行なったときにも、引揚要求と引換えに両国より同年10月の兵制統一において陸軍仏式・海軍英式の採用を強制されて受諾を余儀なくし、肝心の引揚げは拒否されてしまうという点にも窺われた。<sup>(2)</sup>このときの拒否理由は、「復古の政府国土未平定せず政令未洽からざる内若外国人命有物を侵掠する時は夫か為め可生不容易葛藤のなかりしは此兵隊の庇蔭に有之事」という点にあり、<sup>(3)</sup>当時の農民一揆や士族の動向等に対す

る懸念であり、併せて日本に対する「近代化」の要求でもあった。翌年5月、各国公使に対する条約改正の意向通告とともに、再度の撤退要求の際にも、日本の警備力その他不備があることを理由に拒絶される<sup>(4)</sup>。

こうした時期は、以上のような対欧米外交に対応して1870(M3)年10月に工部省を設置し兵制統一を布告して、通商司政策からの脱却をはかって殖産興業・富国強兵を急務とし、同年6月には神田孝平によって「田租改革建議」が提出されて地租改正＝財源確保の方向が模索されるという段階であった。このような情勢の下で1871(M4)年10月に岩倉大使以下、大久保、木戸、伊藤、山口等の欧米派遣となるのである。

したがって同年7月廃藩置県の詔勅においても、「内以テ億兆ヲ保安シ外以テ万国ト対峙セント欲セハ宜ク名実相副ヒ政令一ニ帰セシムヘシ」と統一国家の実効を期待していたが、岩倉一行派遣の旨を通告した際にも、その目的として「開化ノ国々ニ行ハル諸方法ヲ則リ内地ノ改革ヲ尽シテ同一致ニ帰セシメサルヘカラス之ヲ同一致ニ帰セントスルハ我政府ノ腹心ヲ披陳シ締盟各国政府ノ考案ヲ諮詢シ其方法ヲ実地ニ試験学習セシメ適宜充当ナルヲ採テ之ヲ我国ニ舉行スル基礎ヲ図ントス<sup>(5)</sup>」として、欧米列強の対日政策を打診すること、その政策に沿う方向で内治の基礎を図るというものであった。

かくて、そのわく内において日米条約草案において「万国対等の全理に基き両国の利益たる証を顕はすべき時至れり」として近代的法律・裁判制度や教育制度の採用を前提条件として、首尾よくいけば条約改正（法権・税権の回復）によって国内法の外国人への適用・貿易統制等をかちとろうという意図をもっていたのである<sup>(6)</sup>。

もともと不平等条約（安政条約）の内容は、領事裁判権の付与とそれに基づく居留地制度や関税自主権喪失であり、改税約書で低関税を強制され、かつ日本側のみの片務的最恵国条款を承認するというものであったが、このような条約下で、貿易関係は、1868～75(M1～8)年間の輸出で1555.3万円から1861.1万円の伸びにとどまったのに対し、輸入は1069.3万円から2742.2万円の急増とな

って入超が継続した。その原因は、言うまでもなく工業化と軍備のための輸入に対して、これをカバーしうる生産力段階になかった点にあるが、より重要な点は輸入関税5%という植民地的条件であったことであろう。<sup>(7)</sup>典型的な従属の後進国型貿易構造であると同時に、それに加えて輸出入ともに外商によってその95~97%が支配・掌握されていたのである。<sup>(8)</sup>

しかし欧米派遣一行は、結局、1872(M5)年6月に条約改正断念をアメリカに通告（このことは当初から自明の理由であったことで、それを改めて確認）し、以降、欧米親善使節に切りかえ、訪欧米の目的を専ら列強の意志打診（このことが最大の目的）と欧米諸制度視察に限定して翌年9月に帰国する。<sup>(9)</sup>こうして天皇制権力にとって対欧米外交、とりわけ条約改正のためには、国内統治機構・諸制度等の「近代化」推進が不可欠の急務となった。そのための政策の二つの道、一つは後述するように欧米列強の意向に沿う方向と範囲におけるアジア侵略の道であり、他の一つは内治優先＝内務省設置へ至る道であって、両者不可分一体となって原蓄＝弾圧政策が強行されるのである。従属と侵略はまさに国内反動・弾圧体制による強蓄積と法則的に呼応する以外のなにものでもなかったのである。

## ② 対アジア関係

対アジア関係は、対象としては朝鮮、樺太、台湾、琉球、そして清国であったが、対欧米関係とくにイギリス関係とその対極としてのツァーリズム・ロシアとの関係に規定されて展開したとすることができる。そして廃藩置県から1873(M6)年11月の内務省設置に至るまでのアジア関係に限定すれば、朝鮮問題＝征韓を基軸として、樺太問題が朝鮮問題と対応しつつ、その解決条件として展開された。

およそ対朝鮮戦略展開の上で、天皇制権力にとっての周辺国、北＝樺太、南＝琉球および台湾を射程距離におき、これを抑えることが緊急の課題であったが、まず当初、樺太問題が、とくにイギリスの意向とツァーリズム・ロシアとの対抗関係において展開・強行されたのである。

もともと樺太については、1855(安政2)年日露和親条約で「界を分たす是迄の仕来の通」とされたが、1868(M1)年に至って樺太に函館裁判所の出先として公議所を設置して、<sup>(9)</sup>天皇制力による領土所有確認の嚆矢とした。こうした状況下で翌年8月に英公使パークスは、ロシアと争うことの危険を回避し、北海道開拓に専念して南侵に備えるべきであるとして樺太放棄を勧告し、翌年1月には再び樺太を売却するか、あるいは他露領との交換が得策であると説得してくる。<sup>(10)</sup>このようなイギリスの動きの背景には、ツァーリズム・ロシアによる中央アジア南下とイギリスのインド北上という両国の対立がからんでいたのである。しかし天皇制権力は、同年2月に樺太開拓使を設置し、3月には駐日アメリカ公使デ・ロングに北緯50度境界の斡旋を依頼しており、また翌1871(M4)年5月には外務卿副島をロシアに派遣して樺太境界の協議を改めて行なう等、樺太問題に積極的姿勢でのぞんでいたが、同年8月に至ると樺太開拓使を北海道開拓使と合併する等、むしろイギリスの意向に沿う方向での政策的変化を示した。この動向の背景には、パークスの勧告に追随する形で北海道開拓使長官黒田らの樺太放棄による北海道での対露防備強化論が抬頭した点にある。こうした樺太問題と併行して、この間、1868(M1)年、1870(M3)年、1872(M5)年と朝鮮に対して国交回復の使節を派遣(実は朝鮮に対する屈辱的な開港を強制)しつづけており、また1873(M6)年1月には徴兵令を制定し、同時に鎮台条例改定して4鎮台から名古屋・広島を追加して6鎮台とし、5月には太政官制を改定して内閣を新設することによって中央統治機構を強化する等、内治の実効を進めた。このような内政・外交の展開の中で、1873(M6)年に駐日ロシア公使ビューツォフによって日本の「征韓」承認と引きかえに樺太のロシアへの譲渡案が提起された。<sup>(11)</sup>これに呼応する形で征韓論が俄かに現実の具体的日程にのぼってきたという点を軽視することはできない。換言すれば、樺太問題の重要な側面は、天皇制権力の当初からの懸案であった征韓論具体化のための不可欠の前提条件だったのである。

かくて1873(M6)年政変直後に就任した寺島外務卿も以降樺太放棄で対処

し、翌年6月に榎本駐露大使をしてロシアのストレモフ・アジア局長と樺太問題について交渉させ、最終的には1875(M8)年5月樺太・千島交換条約が締結されるに至るのである。<sup>64)</sup>

以上のようにツァーリズム・ロシアの干渉をさけて朝鮮侵略の達成をめざす天皇制権力の政策は、一つにはイギリスの極東戦略と一致し、また一つには条約改正と深い関連をもっていたが、当時の朝鮮においては、国王高宗の実父大院君が1864年に権力を掌握して以来、まず1864年ロシアの通商要求を拒否し、1866年にはフランス軍艦を撃退し、また同年アメリカ汽船を焼棄、船員殺害を行なう等、対外強硬政策を貫徹していた。こうした朝鮮の外交に対して欧米列強がそれ以上の積極的行動をとり得なかった理由として、イギリスにとってはインド問題、ロシアにとってはシベリア問題、アメリカにおける南北戦争、フランスのインドシナ経営等が存在していたことがあげられよう。一方、天皇制権力にとっては、維新以来、征韓論が一貫した課題であり、このことと対応して欧米列強の有力な代理的役割を果たすところとなった。すなわち換言すれば廃藩置県断行以前の段階においても再三にわたり対朝鮮使節を派遣しつづけた根拠も列強の支持という点にこそある。こうして1873(M6)年1月の早熟的な徴兵令制定直後の同年5月、いわゆる国辱問題（釜山の官憲布告文中の日本攻撃文言揭示という口実、実は天皇制権力による挑発）とロシアの「征韓」承認を契機として征韓論が提起されるに至ったのである。

かくて同年8月参議西郷の朝鮮派遣決定となるが、岩倉一行帰国後の10月政変となって征韓派敗北し下野する。この場合、征韓派、「非」征韓派の違いは大差なく、たとえば「非」征韓派大久保の主張は、「外国の関係を論ずる時は吾国に於て最重大なる者魯英を以て第一とす」べきであり、「条約改正の期已に近きに在り……其束縛を解き独立国の体裁を全ふするの方略を立ざる可んや、是亦方今の急務にして末俄に朝鮮の役を起す可」きでないという点にあって、<sup>65)</sup>対欧米関係・条約改正重視との関連で内治整備・強化ということにあった。むしろこの点は征韓派とも共通であって、大久保と同じ立場にある岩倉の次の

意見は、その点注目される。すなわち「朝鮮連與ノ意ヲ絶タシメ万全ヲ保ツヲナシテ、而シテ之カ目的ヲ定メ之カ方略廟算ヲ明ニシ、其他航艦ノ設、兵食ノ具、錢貨ノ備、及ヒ内政百般ノ調理等ニ至ルマテ、予メ其順序目的ヲ定メ、而ル後朝使ヲ發遣スルモ未晩シトセサルナリ<sup>69</sup>」。また同じく「非」征韓派木戸が維新政権発足以来の強力な征韓論者であったことを想定すれば、兩派の差の僅少さは明らかである。むしろ異なる点と言え、<sup>69</sup>「非」征韓派が農民一揆への対処を重視したのに対し、征韓派が士族の乱への対処を重視したことであろう。

ところで、こうした征韓論提起の物質的基盤についても、イギリス—日本—朝鮮という貿易関係が想定される。すなわちシャツ地、麻布、綿布等の欧州商品、とりわけイギリス中心の商品の朝鮮への再輸出によって、イギリス、日本の高利益が保証され、かつ米、金、皮革、豆類等の朝鮮商品の安価輸入によってさらに高利益が約束されるという関係こそ、政治的軍事的意義とともに、イギリスの樺太放棄勧告とシャーリズム・ロシアの「征韓」承認を契機として、欧米列強の代理的役割を担って朝鮮侵略を強行していく基礎でもあった。したがって明治6年政変後、「非」征韓派の大久保—木戸政権によって征台が強行され、以降、維新以来の一貫したアジア戦略の中軸＝朝鮮侵略が強行されていくのであった。

## (2) 工部省事業と地租改正の着手

廃藩置県後、天皇制権力の財政構造において、まず歳入でに租税が45～89%で、うち地租が80%近くを占めるという構造的限界をもっていたが、地租改正事業を準備することによって、さらに一層地租への依存を深めようとしていた。したがって歳出構造の課題として、一つには華士族の家禄を削減すること、すなわち1869(M2)年6月藩知事への禄制改革通達につづく12月禄制による奉禄削減、翌年9月藩政改革要綱制定等を一層強化して、最終的には秩禄処分を断行することであり、他の一つは、地租増徴と秩禄処分とによって行政費とりわけ工部省事業を中心とした殖産興業費と軍事費とを増加することに最大の目標があった。しかし他方では旧幕藩債の継承や秩禄処分のための公債発行

のため一般会計歳出に対する国債残高の割合は1870(M3)年から1873(M6)年  
にかけ25%から65%<sup>(89)</sup>へ増加し、これらのうち1868(M1)年旧幕藩債継承に対す  
るイギリス東洋銀行借入50万ドル利率15分、1873(M6)年秩禄処分に対する7  
分利付英貨公債1171.2万円等の植民地的公債も含まれ、歳出中の軍事費や行政  
費(とりわけ殖産興業費)を圧迫した。

以上のような財政構造上の特徴をふまえて1871(M4)年7月廃藩置県・太政  
官制改革とともに大蔵大輔に就任した井上馨によって、いわゆる井上財政が展  
開される。1871(M4)年10月岩倉等欧米派遣一行と留守政府との約束では、廃  
藩置県後の実効をあげることとともに、人事や官制および新規の政策には着手  
しないことが取り交わされたが、このうち、廃藩置県後の実効をあげる点につ  
いては、参議の西郷や板垣とともに留守政府の一員であった井上は、同年11月  
に関税自主権獲得と表裏関係として租法改革と殖産興業を内政改革の重点に設  
定すべきであるとして、次のごとく提案した。まず海関税・保護関税政策を樹  
立することを通じて国内生産品の輸出促進と国内工業生産の発展を期し、これ  
を基礎にして地租改正断行による財源の確保を計る。さらには物品税や印紙税  
等を新設のときは地租軽減も可能になる、つまり資本制生産が軌道にのるとい  
うものであった。<sup>(90)</sup> 条約改正と財政改革・殖産興業とを有機的に関連づけて今後  
の原蓄政策を展望してみせたものであるが、現実において保護関税が当分不可  
能とすれば地租改正による財源の全面的依存・確保は不可避であり、かくて通  
商司政策からの脱却後、井上財政は、幣制改革と金融・流通政策を前提とし併  
行して、工部省事業の推進と地租改正とを要として展開されることになった。  
つまり条約改正(法権回復、関税自主権)を回避しての原蓄政策は、そのまま  
半植民地的で曲折した特徴と限界(アジア侵略と国内人民抑圧そして人民の抵  
抗)を招致せざるを得なくなるのである。

1871(M4)年5月の幣制改革(新貨条例)は、貨幣の資本への転化のための  
通貨制度上の整備という点にあり、この点と関連して金融政策は、翌年11月国  
立銀行条例制定、1873(M6)年3月金札引換公債証書発行条例制定と継続した



が、新貨条例の具体的内容としては、1円を単位として金本位制を採用したこと、新貨幣による地金銀の回収・交換業務を、小野組や島田組の願出を却下して三井引受とし、政商への飛躍の基礎を与えたことにある。しかし、さらに重要なことは、この改革が前イギリス香港造幣局長キンドルを日本の造幣局長として行われたことであり、新規鑄造貨幣は香港ドルを基準とされて幣制自主権がむしろ否定されたことである。かくて貿易入超が促進されるとき金地金銀流出して正貨準備の不足をきたすが、その解決策の重要な一つとして朝鮮からの金略奪計画が策定されるのである。<sup>(9)</sup> 幣制改革の最も曲折した特質を示している側面であり、しかもこれが対欧米従属と対アジアとりわけ朝鮮侵略の最も卑屈な投影であったのである。

ところで通商司政策脱却と工部省事業開始とは必ずしも等置ではなく、1870(M3)年10月工部省設置から翌年7月の廃藩置県でその意義を喪失した通商司が同年9月に廃止されるまでは併行的に進行した。したがって通商司廃止後、とくに金融・流通政策は、新貨条例制定以降、同年10月大蔵省兌換証券発行、翌年1月開拓使兌換証券発行等、中央政権官省による資金供給を軸として展開され、地租改正準備作業開始、とりわけ、同年7月壬申地券発行および改正事務局設置や9月の地価取調規則制定からは、同年11月国立銀行条例制定と相まって、通商司政策の基盤としていた旧特権商人層の動員を再び期待した。こうして1873(M6)年3月官省札回収のための金札引換公債証券発行条例が制定されて、同年7月地租改正公布とともに三井・小野合同による第一国立銀行の創設をみる。このように依然として金融・流通に対する旧体系依存政策と併行して工部省事業が展開されたところに、その限界の一端があり、1874(M7)～75(M8)年にかけての危機以降、三井保護を中心とした海運政策とそれらの資本動員とりわけ国立銀行条例改正と私立銀行認可によって新たな展開をみるのである。

以上の金融・流通政策と対応した工部省事業は、「百工褒勸」を目的として開始されたが、具体的に事業として、まず鉱山では貨幣材料確保を目的として

生野・佐渡等6山所管が主な事業であり、次いで鉄道・電信・燈台事業では東京や大阪と結ぶ開港場横浜・神戸への鉄道建設を中心とした。また製鉄・造船・制作・勸工部門では、兵庫、長崎両製作所所管程度で、その他にみるべきものがなかった。したがって事業全体にわたって、技術上の困難・制約が存在したこと以外に、とくに鉄道や電信事業においては資本関係展開の前提条件欠如のまま大工業移植という問題が存在したことや、外圧への対抗を鉱山の金銀銅確保で対処するという皮相な認識でしかなかったこと等、逆に金銀流出・入超促進という結果を招き、岩倉一行欧米視察による認識の転換、すなわち鉄道と電信から鉄と石炭へ、外圧＝危機への認識深化を通じて、工部省事業修正と内務省設置による輸入防遏、輸出促進政策へ転換していかなければならなかった。<sup>(8)</sup>

このように工部省事業の限界は、同時に幣制改革や金融・流通政策の限界を反映し、その制約となったが、他方では財政構造上の矛盾こそがその展開の桎梏となったのである。

井上財政の下で地租改正案が起草され、その実施に至る過程で提起された井上＝大蔵省の財政構想、すなわち地租改正と家禄処分を不可分とし、その財源の外債依存の構想は、もともと1871(M4)年5月閣議決定のものであったが、翌年以降、その執行段階に至って大蔵省(井上・渋沢)と反井上派(江藤・大木等参議中心)の対立が激化し、最終的には大隈と井上の対立にまで至って大蔵省が分裂、1873(M6)年5月井上・渋沢の辞職となることは周知のところである。井上等辞職後、大隈が大蔵省事務総裁に就任して同月7月地租改正条例が公布されるが、これは、上諭、太政官布告、地租改正条例(全7章、翌年5月8章追加)、地租改正施行規則、地方官心得より構成された。<sup>(9)</sup>このうち地方官心得(全44章)のうち12章検査例第1則(自作地)、第2則(小作地)によると、地価は収穫の8.5年分、地租は収穫の25.5%、租税および村入費合計は収穫の34%となり、しかも第1則では種肥代が一律15%、労賃が視野の外にあれば、第2則では小作米68%という高額が現実的か否かということに加えて、種

肥代15%差引きして小作人収入僅か17%，しかも労賃入れると必要労働部分に  
くい込む悲惨な生活を強制されるというものであった。この改正事業は狡猾に  
も1872(M5)4月設定の戸長・副戸長と10月設定の大区・小区制(区长・副区  
長)等、旧庄屋・名主クラスを動員することによって強行されるのである。

ところで、この地租改正こそが、1874～5(M7～8)年よりの新たな金融・  
流通政策の展開と対応して実施・本格化され、はじめて内務省を中心とした殖  
産興業政策を可能にするものであって、それは一方で士族階級の抑制=封建的  
体質の克服と他方での小ブルジョア層の抑圧によって展望が開かれるものであ  
った。言い換えれば、井上の工部省中心政策が家禄処分実行不可能におちいる  
ことによって繰延あるいは放棄されたものであるのに対して、明治6年政変  
後、家禄処分の展望をもちつつ地租への全面依存によって内務省政策の展開が  
可能になるという点で、まさに両者は対照的であった。士族の抑制と小ブルジ  
ョア抑圧によって原蓄政策の展開を可能としたことは、封建的体質を本質とす  
る天皇制権力そのものの矛盾であり、したがって政策そのものの矛盾のあらわ  
れであった。

井上財政下における殖産興業政策、就中、工部省事業の制約と困難は、以上  
のように、技術上、資本関係上の制約とともに金融・流通政策とその体系の限  
界、そして何よりも財政構造上の制約・矛盾に基底があり、それはまた対欧米  
従属とアジア侵略という因果関係に分ちがたく結びついていたのである。

### (3) 農民一揆と民権運動の胎動

井上財政に基づく原蓄政策の要は、地租改正準備着手と併行した歳出構造の  
改革=華士族の家禄削減ないしは処分であり、そのことによって実行可能とな  
る工部省事業推進と軍事費拡大であった。このような政策によって帰結する農  
民と士族への影響は、農民の負担増と士族の特権的身分・職業の喪失であり、  
この政策の意義と内容に関するかぎりでは、農民の一揆・諸要求と士族の反  
乱・不満とは結合・一致が不可能であった。しかし、井上財政下の原蓄政策は  
徴兵制を一つのテコとし、内務省設置によって新たな転化を遂げるが、その意

味で、まさに理想的には徴兵制阻止という点において一致可能であり、それが現実に結節点とすべきところは民権運動であった。

翻って士族の不満とその動向は、1869(M2)年4月に府県私兵編成禁止に次いで、同年6月版籍奉還、藩知事への禄制改革布達がなされ、同11月に山口藩の常備軍編成が行われたとき、その諸隊から反乱が起っていること、また同年12月に禄制が定められて藩士の俸禄が削減され、翌年9月に藩政改革要綱が制定されたときにも、同10月に館藩士族が減禄反対の騒動を起こしていること等に表現される。しかし廃藩置県後から徴兵令制定に至る過程では、むしろ多くは農民一揆弾圧の軍事的警察的要員として動員され、華士族家禄削減・解消を要とした井上財政・原蕃政策と相互規定的関係にある朝鮮・樺太問題等、アジア侵略＝国権拡張という対外「危機」に視点をそらされつつ、不満を潜在化させ、むしろ征韓論提起に誘導されていった。いわば征韓論は、士族の不満とその動向および原蕃政策推進のための打開の条件を苦渋にみちて表現したものであった。のちに征台に対してではあるが土佐派による寸志兵編成の願書等は、そのことを端的に反映したものであったと言えることができる。

こうした士族の動向に対して農民一揆は、廃藩置県前では、1868(M1)年86件、1869(M2)年110件、1870(M3)年65件と質的には別として量的にはそれ以降に比較して高揚し、その諸要求も公租、世直し、米騒動、村政改革等に集中したが、廃藩置県以降は、1871(M4)年52件、1872(M5)年30件、1873(M6)年56件と量的には減少したとは言え、公租・地租改正反対10件、村政改革15件、徴兵反対13件等、原蕃政策そのものに対決する諸要求に全体の70%近くが集中した。<sup>(60)</sup>

これらの農民一揆は村方騒動、世直し一揆を闘争形態として、とくに1873(M6)年6月福岡竹槍一揆では処罰者6.4万人を出し、同年の名東県(讃岐)7郡にわたる徴兵反対一揆では処罰者2万人を出すほど激化し、また岡山県美作地方一揆は血税反対一揆中最大といわれ北条県全域をまき込み、大阪鎮台によって鎮圧されるほどであった。<sup>(61)</sup>天皇制権力の原蕃強行にとって基幹たる弾

庄と侵略のための奴隷制的な集約的表現である徴兵制に、まさに真正面からの対決を示したのである。しかも、これらの闘いの過程で、公租・地租改正および徴兵制等強行のための村落的基盤に設定された区・戸長制への反撥＝村政改革要求の闘いは、単に村方騒動の枠にとどまらず、都市騒擾・米騒動と結合することによって地域的にも広域化し、区・戸長クラス（村落上層）をつきあげつつ惣百姓一揆の形態と重層して、ついには郡・県規模を凌ぐほどの反権力闘争へ高揚を示したのであった。万単位を越える闘争は、少くとも一定程度の指導と同盟、統一戦線的な形態なくしては不可能である。事実、1874～5（M7～8）年頃に激化しはじめる県会・区会＝地方民会における国政レベル・地方レベルでの反権力闘争の前提がこうして醸成され、まさしく在村的潮流が形成されていったものと言うことができよう。

こうした農民一揆に対応して、そのエネルギーを、かつて討幕運動で活用し、一定程度の結合を示しながら天皇制維新権力を樹立したのとは異なり、この段階では、天皇制権力内部の反対派や士族不満派は、むしろ農民エネルギーに対しては抑制的立場に転化し、権力内部の争いへの限定とアジア侵略に活路を見出すという、いわば天皇制絶対主義擁護・強化のわく内での行動に終始していたのである。こうして1870（M3）年12月には結党・強訴の禁令が出され、翌年1月には羅卒の制定、1871（M4）年から1873（M6）年にかけて鎮台の強化・徴兵令制定によって、逆に軍事的・警察的支配・弾圧体制の強化を許すことにもなった。

しかし、1870（M3）年には横浜毎日、1872（M5）年には郵便報知等の民権派新聞が創刊されたが、1873（M6）年10月征韓派の敗北から一方が江藤や西郷のように士族の乱に埋没していくのに対し、他方では権力内部の反対派や士族不満派を糾合することによって同年11月に片岡等は土佐に海南義社を設立し、翌年1月に板垣等が民撰議院設立建白書を提起するに至って、はじめて民権運動の起点となったことは周知のところである。いづにおいても農民一揆・人民闘争の激化に対する反応の二極化を示するものであった。

言うまでもなく建白書における国政参加権の性格は、「維新の功臣」を出した「士族および豪家の農商」に限定されており、いわば政府部内反対派の要求に末だとどまるものにすぎなかったことも事実であるが、しかし、こうした士族反対派・不満派による民権提起にしても、そこには在村的潮流の熾烈な闘いの動向を反映し、そのエネルギーに迎合せずにはおれなかったことも事実であろう。すなわち再び農民エネルギーの利用による権力争いを有利に運ぼうとする側面と農民のエネルギーに吸引され、在村的潮流に結合していく側面の両側面が不可分一体となって、士族的民権（愛国社的潮流）が展開するのである。いずれの側面、性格が支配的になるかは、その後の在村的潮流の力量と自由民権運動（日本型ブルジョア革命）の性格によって規定されるものと言えよう。

#### （4）太政官制の強化と内務省設置

##### ① 中央統治機構

1871(M4)年7月廃藩置県・太政官制の改革で、「万機ヲ総判」し、太政大臣・納言（8月左右大臣に変更）・参議の三職で構成される正院、官選議長と議員で構成され「諸立法ノ事ヲ議スル所」である左院、および諸省の長・次官で構成され行政の利害を審案する所とされる右院の三院を設置、その下に8省（神祇、大蔵、工部、兵部、司法、宮内、外務、文部）と開拓使が設置された。この中でも、とりわけ大蔵省は、民部省廃止によって財政、民政、経済等広汎な所管事項を担当し、正院は「太政大臣、参議ノ三職ハ天皇ヲ輔翼スルノ點ニシテ諸省長官の上」とされ、太政大臣は「天皇ヲ補翼シ庶政ヲ総判シ祭祀外交宣戦講和立約ノ権海陸軍ノ事ヲ統知ス」るものとされたが、一方、左院は「諸立法の事を議する所と定められ、制度及び集議院の事務を併せ表面よりみれば立法部の体要を備へたるが如くなりしと雖も、其实力は微々として僅に行政官の諮詢に備はるに過ぎざりしを以て、其重を寄するに足らざりし」といわれるものであった。<sup>63)</sup>

つまり形式的には、三権分立の体裁を採った正院中心体制であったが、実質的には正院（とりわけ参議）—大蔵省支配体制というべきものであって、井上

が大蔵大輔就任後の岩倉、木戸、大久保、伊藤等外遊中においては、「其不在中に於て其身は末だ閣議に列せざるも一省の力を以て閣議を左右するの勢力ありしは、井上大蔵大輔なり」とされた程である。

1871(M4)年10月岩倉外訪欧米一行と留守政府との間に約定書12項目が交わされたことは先にみたが、1.国内重要事項は新規改革しないこと(4・6項)、2.廃藩置県後の事後措置順次実施(7項)、3.新規人事をしないこと(8・9項)のうち、前二者は相互に矛盾し、したがって実際には、1872(M5)年8月学制、同11月国立銀行条例、翌年5月太政官制改革、同6月集議院廃止、同7月地租改正条例布告等内政を左右する重要改革をはじめ、1871(M4)年11月県治条例、翌年4月庄屋・名主廃止、戸長制採用等地方支配体制に関するもの、1872(M5)年2月兵部省廃止、陸・海軍両省設置、同年4月鎮台条例・近衛条例、翌年11月徴兵令、鎮台条例改正等軍事機構に関するもの、また1873(M6)年4月には後藤、大木、江藤および10月副島算の参議就任等人事に関するもの等が行われた。

これらは各省と有力参議の結合によって推進され、正院はむしろ建前化・形式化していたものと言わざるを得ない。こうした太政官制の下で、とくに木戸派の井上大蔵省に対する他参議・他省の集中攻撃で政策論争を含めて対立が激化し、井上、渋沢等の辞任に帰したことは先述の通りである。

かくて権力内部の抗争を通じて1873(M6)年5月官制改革が行われ、これによって太政官・正院体制の強化に結びつくことになった。その目的とするところは、太政大臣の在京地方長官に対する演説にも述べられているごとく、「現務省ニ於テ各省委任ノ権限ヲ拡張シ各自其規模ノ皇張ヲ期望スルヨリ其未弊或ハ彼此権力相軋ルノ勢ヲ生シ動モスレハ理論ニ空馳シテ實際ノ事業緩急前後其適度ヲ失ヒ一致平均ノ準ヲ得ス故ニ太政官ノ職制章程ヲ潤飾シ各省ノ権力ヲ平準シ国勢民力ヲ富ニシテ経理事業ノ緩急ヲ定メ歳入歳出ヲ量テ百般政務ヲ議行セシメ以テ前件ノ弊ヲ釐正セントスル」ということにあった。そこで正院中に、「参議ニ特任シテ諸立法ノ事及行政事務ノ当否ヲ議判センメ凡百施政ノ機

軸タル」内閣が設置され、また後藤、大木、江藤等が参議に就任したと相まって名実ともに正院は強化されて、とくに大藏への牽制に効力を発揮した。しかも「諸省使寮司局ヲ廃立分合シ行政事務取捨ノ便宜ヲ謀リ緩急ヲ判スルハ皆本院の特権」となって、右院は臨時開設的な機関となり、左院も単に法案起草機関であると同時に6月の集議院廃止で建白受理機関となった。こうして官制改革の結果は、左院少議官議制課長宮島誠一郎によれば、「諸参議各自支離ノ姿ニテ倦怠萎靡ノ色ヲ露シ而シテ帰朝大使一派ノ所見ヲ窺モノアルニ似タリ、是ヲ要スルニ五月ノ潤色少シク行政諸省ノ弊ヲ撓メ過キテ却テ根本ニ其害ヲ生シ支体分離ノ姿ト相成り前途ノ針路何処ニ傾向スル末可知也」という状況をきたしたのである。<sup>(6)</sup>

いわば権力内部の抗争は、むしろそれ自体をテコにして、権力外部からの抵抗や圧力（不平不満の士族の動向や農民一揆、さらには欧米列強の「近代化」強制）に規定・倍加されることによって権力自体の自己保身と求心的強化に結びついたのである。つまり単に木戸派や大藏省への牽制という派閥的次元のみの現象関係に終るものではなく、井上財政・工部省事業の限界を克服して新たな政策を展開していくための強力な統治機構構築＝太政官制強化・内務省設置こそが派閥次元を越えた天皇制権力にとっての緊急かつ本質的課題であった。

したがって明治6年10月の政変・征韓派敗北後、大久保一木戸政権が、三条（太政大臣）、岩倉（右大臣）、参議として大久保・寺島・伊地知・黒田（以上薩摩）、木戸・伊藤・山県（長州）、大隈（肥）、勝（旧幕）を正院構成として成立するが、官制改革＝内閣設置による正院体制は何ら修正されることなく、そのまま継承され活用されるのである。否、むしろ政変以降こそ、同年10月には参議・諸省卿兼任制が「倦怠萎靡」を回避して実施されて、「凡百施政ノ機軸」である内閣と各省の連携・統一が果たされ、また11月には内務省が設置されて原蓄政策すなわち工部省事業の転換と地租改正事業を本格化し、内務省—地方長官—区戸長体制による地方支配の強化・三新法体制への原型を形成する等によって、太政官制は、軍事的・警察的弾圧体制の整備と相まって実質的に



は一層強化されたものと言うことができるであろう。

## ② 地方統治機構

以上の中央統治機構の整備・強化に対応した地方支配は、まず廃藩置県断行によって廃藩261、従来の府県3府41県の追加で3府302県として財政・軍事力の独自性を消滅させ、司法改革で府県庁から司法省へ府県裁判所を移管する等、漸次進展をみせた。

さらに1871(M4)年11月県治職制によって302県を統廃合して3府72県とし、県藩庁も県庁に統一されたが、同年10月の府県官制では、各府県は知事一参事、権知事一参事の執行体制を採り、11月には県知事を県令と改称して府知事、県令を地方長官とした。そしてこれら地方長官に対して各県各地方管内に関する教育・経済・刑罰・財政等広汎な職権を与え、1873(M6)年11月内務省設置によって内務卿—地方長官<sup>(63)</sup>の体系をまず確定する。

一方、以上の府県レベルの支配は、1871(M4)年4月の戸籍法制度以降、翌年4月庄屋・名主廃止して戸長・副戸長を設置し、10月には大区・小区制の採用で区長・副区長を設置して地方末端支配の体制を固めたのである。すなわち大区はほぼ郡単位の規模で区長を配置し、十数ヶ村を1区とする小区には戸長を配置して上下関係を確定し、しかも各村に副戸長、用掛、組惣代等、旧村落支配の慣行を活用することによって、内務卿—地方長官—区・戸長体制という原型<sup>(64)</sup>を構築したのである。

この場合、大区・小区制に表われた不自然な地方末端部分の形態をあえて強行したのは、地方豪農層(区・戸長クラス)を包摂することによって、まず農民一揆への対処・分断をはかり、次いで地租改正事業と徴兵制実行のための基盤を整備することにあつたと言える。したがって大区・小区設定と戸長・副戸長による地方末端支配体制から1878(M11)年7月三新法制定に至る過程においては、下層農・人民の立場からすれば、地方民会を中心とした国政・地方レベルの闘いにせよ、あるいは直接的な農民一揆にせよ、不自然な非歴史的地域単位を克服して区・戸長クラスを押上げつつ闘争を組織し前進させなければなら

なかったし、一方の権力の立場からすれば、むしろ、それをテコに強引に三新法体制（とりわけ郡区町村編成法＝自然村の行政単位復帰）を確定させる課題を果たさなければならなかったのである。

### ③ 軍事・警察機構

中央・地方の支配の実効をあげ、かつ国内人民弾圧とともにアジア侵略を強行することによって天皇制権力の強化・原蓄政策の推進を可能にするものこそ、軍事的・警察的支配体制であった。まず軍事機構については、廃藩置県断行によって藩軍事力を解体し、次いで東京・大阪・鎮西・東北に4鎮台、旧藩兵8千名で鎮台兵編成、同時に陸軍条例・海軍条例を制定した。翌年2月兵部省を廃止して陸・海軍両省を設置し、3月には絶対君主の常備軍であった親兵（薩長土三藩の兵より編成）を廃止して近衛兵を設置し、4月近衛条例・鎮台条例の制定によって鎮台を編成し、統帥権は陸軍卿・太政官に直属することを明確にした。陸軍大輔山田は「内国陸軍の施設を論ず」において、近衛兵は天皇の所有する軍隊であり、鎮台兵は中央政府の所有する軍隊であるとして二元兵制を論じているが、絶対主義国家にふさわしい軍事編成であったと言えよう。

1873(M6)年1月に至ると徴兵令制定とともに鎮台条例も改定されて、名古屋・広島追加で6鎮台と強化された。その構成は、6鎮台14営所、平時兵員は東京7,140人(22.5%)、仙台4,460人(14.1%)、名古屋4,260人(13.4%)、大阪6,700人(21.2%)、広島4,340人(13.7%)、熊本4,780人(15.1%)計31,680人であり、かつての4鎮台8千人の約4倍となった。警察制度や弾圧法規とともにその主な任務は、制度として専ら内乱や国内騒擾に対処することにあつたと言えるが、しかし実質的には征韓論、征台論あるいは樺太、沖縄経営の課題を担っていたこと、しかも農民一揆や士族による不穏な動向という時点で、4鎮台、士族・傭兵の軍隊から国民皆兵原則の徴兵制・6鎮台、兵力4倍増という大きな飛躍・強行であったこと等からみて、対外戦を制度的にも構想するものであったと言えよう。

「徴兵編成並概則」によれば、<sup>(60)</sup>「二十才ニ至ル者ヲ徴シ以テ陸海軍ニ充タシ

ムル」として国民皆兵を原則として常備軍は「三ケ年ノ役ヲ帶ハシムル」（1条）ことにし、「後備軍ハ常備軍三ケ年ノ役ヲ勤メ終リシ者ヲ以テ編成シ常に家居シ産業ヲ営マシム」とした。また第3章「常備兵免役概則」（1～12条）で、5尺1寸未満者、病弱者、公務員、海陸軍学校生徒、専門学校生徒、戸主長男、犯罪者、養子等を免役としたが、その目的とするところは地租納税義務者維持と官僚保護等を主なねらいとするものであったと言える。

かくて徴兵制の意義は、「外寇或ハ有事ノ時ニ當リ隊伍ニ編入シ管内守衛トナル」として、単に国内鎮圧にとどまらず対外戦を予想し、したがって国民皆兵の原則を強行し、かつ免役制によって官僚・有産階級等支配層への配慮、地租納入義務者維持等、政策推進と権力の維持・強化を計りつつ、アジア侵略と人民弾圧をめざしたものであったとすることができよう。

以上の軍事機構の整備と併行して警察制度の整備も、まず1871(M4)年1月羅卒の制が東京、大阪、京都等、とくに都市を中心にして設定されたのに次いで、翌年8月警保寮が司法省下におかれて行政警察と司法警察（捕亡）との区別がなされ、また同年11月東京府達の東京違式註違条例では軽犯罪の処断を警官に委任する等<sup>(54)</sup>、漸次、主に都市騒擾に対応した治安体制が進展した。こうした都市の警察制度に対して、地方各府県については、県治職制において「刑ヲ判シ非常ノ事アラハ鎮台分營ニ稟議」するものとされ、未だ独自の警備力をもたなかったが<sup>(55)</sup>、1873(M6)年11月内務省設置で警保寮を司法省から内務省へ移管されることによって、主に農民一揆に対応した内務卿—地方長官体系下の警察網を形成したのである。すなわち警保寮は「地方警備ノ事ヲ掌ル」ものとされ、内務省の全国府県庁に対する一元的支配と内政に対する統括的機関化とともに、士族反乱、農民一揆への対処には司法警察で不十分であったのに対して、これによって行政警察的側面強化を可能としたのである<sup>(56)</sup>。地租改正事業を本格的に稼働させようとする時点に至って緩急に地方警察体系が構築され、都市と農村にわたる警察網の整備を実現させたのであった。

かくて天皇制権力は、中央・地方および軍事的警察的支配体制の構築を通じ

て、体制的に原蕃政策の実行を可能ならしめたことと同時に、民権派の抬頭と展開の機先を制して官僚制強化を一応果たしたこと（それ故にまた対立と闘争が激化する）等によって、条約改正に向けて「近代化」の体裁を採用し、アジア侵略（まず樺太問題の解決と朝鮮侵略）を強行する基礎を創出したのである。まさに「専制（絶対主義、無制限君主制）とは、最高権力が全的に、分割されずに（無制限に）ツァーリに所属するような統治形態」であり、しかも「立法や行政の監督に人民をいっさい参加させないで、法律を發布し、官吏を任命し、人民の金を徴収し支出する。したがって、専制とは、官吏と警察の専制権力と人民の無権利のこと」であった。<sup>64</sup>

〔註〕

- (1) マルクス・エンゲルス「共産党宣言」（『マルクス・エンゲルス全集』4巻480頁）。
- (2) 外務省編『日本外交年表並主要文書・上』60～61頁（年表）。梅溪昇『明治前期政治史の研究』116～121頁参照。
- (3) 外務省編前掲書57頁（文書）。
- (4) 英修道『明治外交史』24頁。
- (5) 『大日本外交文書』4巻。岩倉全権派遣の目的については通説として、1. 締盟国元首への国書の捧呈、2. 条約改正の予備交渉、3. 欧米先進国の文物の調査、の三点があげられる（遠山茂樹「有司専制の成立」／堀江・遠山編『自由民権期の研究』1巻39頁）が、1は儀礼的であり、2は「予備」ではあっても交渉というほど本腰を入れた形跡はなく、むしろ3を中心にして、専ら列強の対日政策打診におかれていたと考えるべきであろう。
- (6) 外務省編前掲書47～49頁（文書）。
- (7) 松井清編『近代日本貿易史』1巻33頁表I・1および34～35頁。
- (8) 松井清同上書58頁表I・10。
- (9) 岩倉一行の欧米訪問に関しては、『大日本外交文書』6巻13頁以下参照。
- (10) 下村富士男「明治の外交」（森・沼田編『対外関係史』253頁）。樺太問題に関しては『大日本外交文書』5巻事項6および6巻事項7参照。
- (11)(12) 英修道前掲書27頁。
- (13) 下村富士男前掲論文253～55頁。
- (14) 外務省編前掲書57頁（文書）。
- (15) 永井秀夫「統一国家の成立」（『岩波講座日本歴史』14・近代1・128頁）。

- 16) 『大日本外交文書』6巻 315頁。
- 17) 松井清編前掲書 143～148頁。
- 18) 日銀統計局『明治以降本邦主要統済統計』131頁（一般会計歳出入内訳）および158頁（政府債務）より算出。
- 19) 高橋誠『明治財政史の研究』31頁 1—4表。
- 20) 原口清『日本近代国家の形成』96～97頁。
- 21) 大蔵大輔井上馨、同少輔吉田清成による「租税及関税ノ改正並ニ輸出入ノ利害ニ関スル意見書送付ノ件」・附属書一「内国租税改正見込書」、二「租税及関税ノ改正並ニ輸出入ノ利害ニ関スル説明書」（『大日本外交文書』4巻90～93頁）。
- 22) 松井清編前掲書 311頁以下参照。
- 23) 近藤哲生『殖産興業と在来産業』（『岩波講座日本歴史』14・近代1・225頁）。
- 24) 25) 大江志乃夫「大久保政権下の殖産興業政策成立の政治過程」（稲田正次編『明治国家形成過程の研究』381～383頁）。
- 26) 『明治前期財政経済史料集成』7巻325～35頁および『法令全書』6の1巻402～21頁。
- 27) 近藤哲生『地租改正の研究』20頁。田村貞雄『地租改正と資本主義論争』20～21頁。
- 28) 近藤哲生前掲論文225～28頁。
- 29) 『自由党史』上巻152頁。
- 30) 青木虹二『明治農民騒擾の年次的研究』36頁第2表。
- 31) 青木虹二同上書52～53頁。
- 32) 大江志乃夫『徴兵制』64～65頁。
- 33) 江村栄一「自由民権運動とその思想」（『岩波講座日本歴史』15・近代2・19頁）。建白書については『自由党史』上巻89頁。この建白書を権力内部反対派の要求次元という性格にとどめるのではなく、徴兵制や地租改正、区・戸長制による支配等を通して最も負担を強いられる下層農民からのつき上げをまず起点として、客観的には、下層農→上層農・区戸長クラス→士族反対派という要求・反映の基本線を通じて、在村的潮流とくに下層農の意志がストレートでなく曲折した形ではあったとは言え、建白書に投影・表出したものと考えるべきである。
- 34) 内閣記録局編『明治職官沿革表』（合本1）43～6頁。以下、『沿革表』と略す。
- 35) 「東京日日新聞」明治22年6月24日刊（『日本国政事典Ⅰ』4頁）。
- 36) 同上 明治22年6月22日刊（同上7頁）。
- 37) 約定書については原口清前掲書96～97頁。
- 38) 『法令全書』6の1巻767～770頁。
- 39) 『明治文化全集』4巻（憲政篇）353頁。
- 40) 同上書 355頁。

- 41) 政変については『自由党史』上巻75～80頁および『大日本外交文書』6巻 314～19頁参照。尚、毛利敏彦氏によると、1.西郷が征韓即行論者でなかったこと、2.大久保の留守政府に対する反感、さらには岩倉使節団失敗の自覚と自己の政治生命の前途への不安、3.長州派による江藤＝司法省打倒の切実な課題、等が重視されている（『明治六年の政変』218～20頁）。
- 42) 『沿革表』（合本1）58～9頁。
- 43) 永井秀夫前掲論文145頁。大島太郎『日本地方行財政史序説』151～56頁。
- 44) 『沿革表』（合本1）69頁。
- 45) 大江志乃夫前掲書53頁。
- 46) 近衛兵編成については、「全国諸兵ノ模範タル可キヲ以テ諸兵ノ上ニ位セシメ其給俸ヲ増加ス就中此兵ハ全国共戴ノ至尊ヲ護衛スルノ兵タルヲ以テ各鎮台管内常備熟練兵ノ中強壯ニシテ行状正シキ者ヲ一小队毎ニ兵種ニ応シ若干人ヲ撰挙シタル者ヨリ編成シ奉命其日ヨリ更ニ五ケ年ノ役ヲ帯ハンメ満期ノ上ハ後備軍ノ籍ヲ免スル」とされ、一般鎮台兵より兵役長く負担が重かったが、「近衛兵ハ常ニ輩下ヲ護衛シ他ノ徵発ニ応スル者ニ非ス」とされて職務が限定されていたのである（『法令全書』6の1巻731～33頁）。この点が1879（M11）年8月の竹橋事件と大きく関連してくる。
- 47) 『法令全書』6の1巻365～74頁。
- 48) 『法令全書』6の1巻3～5頁。
- 49) 大江志乃夫『戒嚴令』44頁。
- 50) 『法令全書』6の1巻705～33頁。
- 51) 石井良助編『法制史』312頁。
- 52) 『沿革表』（合本1）59頁。
- 53) 岩井忠熊「軍事・警察機構の確立」（『岩波講座日本歴史』15・近代2・187頁）。
- 54) レーニン「ロシア社会民主主義派のうちの後退的傾向」（『レーニン全集』4巻282頁）。